

# 情報公開制度のあり方についての提言

—— 栃木市情報公開懇談会に参加して ——

鋤 本 豊 博

- I. はじめに
- II. 情報公開制度の意義
- III. 情報公開条例の制定における問題点
- IV. 情報公開条例の実施に向けての課題
- V. おわりに

## I. はじめに

平成11年5月14日「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下、情報公開法と称す）が公布され、同法41条が、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」と規定したことから、現在、多くの自治体において情報公開条例の制定・見直しが進められている。栃木市では、平成7年度に公文書公開実施要綱を施行し、同9年には公務に関わる個人に関する情報を公開するように運用が変更されるなど、これまでも情報公開を請求する権利の保護に向けた取り組みがなされてきたが、情報公開法の成立を機に条例化を図ることになり、平成11年7月8日に情報公開懇談会を発足させるに至った。

筆者は、この懇談会（計4回開催）に参加し議論させて戴く機会を得たが、各機関・団体等の代表者であられる委員の方々の積極的な意見表明の時間を奪うことにならないよう、審議中の個々の問題についての個人的見解は、ある程度抑制したつもりである。そこで、本稿において、各委員の意見を拝聴して考えさせられたことを含め、特に意見交換が行

われた点に限定し、若干の考察を記しておくことにしたい。

## Ⅱ. 情報公開制度の意義

(1) 専門的知識と技術を要する行政需要の増大は、自治体行政においても見られ、その迅速かつ的確な対応を図るには、行政組織権限の拡大・強化はもとより、情報を独占した上での密室の根回しによる行政運営が効率的だと考えられがちである。が、その代償として、行政機構の複雑さとともに、責任所在の不明確さをもたらすことになった。また、住民の生活や価値観が多様化するにつれ、住民間における利害対立が生じ、自治体による利益調整が必ずしもうまく機能しないだけでなく、その判断過程が明らかでないために、住民に不信感さえも抱かせる事態も招いている。この間、自治体も広報活動を通じて情報を提供し、住民の理解を得られる努力を重ねてきたが、情報提供による情報は自治体が選択したものに過ぎず、住民が求める情報と必ずしも一致するわけではない。さらに、行政改革の一環として「地方分権」が取り上げられ、地方分権推進法は、「地方公共団体は、……行政の公正の確保と透明性の向上及び住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずることにより、地方分権の推進に応じた地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図るものとする」(同法7条1項)と規定し、住民の政策形成過程への参加を促している。しかし、これを実現するには、自治体と住民が共通の情報を持つことが前提とならざるを得ないのである。

各自治体が、国に先駆け、情報公開制度に積極的に取り組んできた背景には、以上のような状況があったことをまず認識しておく必要がある。

(2) 情報公開制度とは、行政機関が保有している情報の開示を個人レベルで請求する権利を認めるもので、不服申立てや訴訟提起を可能にさせるという点で画期的な制度である。その主たる目的は、民主主義(自

己統治）を機能させることと、知る権利（積極的情報収集権）に具体的権利性を付与することにある。即ち、民主主義国家は、国民自らが統治に参加する体制が確立している国家を意味するが、いかに統治されているかを知らずして、どのように自らを統治すべきかを判断することは不可能であるから、情報公開制度は民主主義を実現するための不可欠の手段と言わなければならない。確かに、国政レベルでは、国民の間で具体的な政策意識を持ち難いような問題についても統一的な国家意思を形成しなければならないから、ときに国民の意思とは乖離を避けられない状況に陥ることもないではない。しかし、地方行政においては、問題が身近なものであるだけに、住民の意思をそのまま反映させることも可能であり、情報公開条例に基づく情報開示請求権は、地方自治法に見られる各種の「直接請求」制度とともに、直接的な民主的統制手段として位置付けることができるのである。従って、自治体の情報公開制度は、国の情報公開制度が持つ機能以上のものを担い得るのであり、条例制定に際し、情報公開法との擦り合わせで事足りるとするような消極的な姿勢は、厳に戒めなければならない。

と同時に、情報公開制度は「知る権利」を具体化するものであるとの認識を堅持しておかなければならない。即ち、すべての情報が国民の前に開かれ、誰もが情報の「送り手」でもあり「受け手」でもあるという前提が崩れ去った現在、表現の自由は、「干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由」と「情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む」（世界人権宣言19条）と据え直されているが、ここにいう「情報を求める自由」が、行政機関の持つ情報の開示を求める権利にほかならない。ただ、権力分立構造下にある裁判所が、その手続きや開示基準がないにもかかわらず、行政機関に対し積極的作為を命ずることは問題であるから、抽象的権利に止まると解さざるを得ないだけである。従って、法律や条例でそれらが設定されれば、司法的救済の可能な具体的請求権と解

され、このことが、個人の人格の発展にとって有用なのである。というのも、行政機関が取得した良質な情報に自ら接することで、正確な事実認識に基づく意見の形成が可能となり、他者の意見に左右されない自律的な存在となり得るからである。この点を軽視すると、行政に対する民主的統制ばかりが強調され、「行政」対「市民」の対立の視点だけで情報公開制度を捉えるという過ちを犯すことになるのである。

(3) 以上のような制度目的からすると、情報公開条例を制定するに当たっては、次のような基本原則を盛り込む必要がある。まずは「原則公開」の確立である。情報公開制度は、自治体に対して、その請求に応じた情報の公開を義務付けるものであるから、「疑わしきは開示へ」の推定が働き、不開示とするには開示の利益に優越する利益の存在が示されなければならない。その例として挙げられるのは、「プライバシーの保護」である。もっとも、プライバシーの権利は、情報化社会の今日、「自己に関する情報をコントロールする権利」として据えることで、その保護を公権力に対して積極的に要求して行くという側面が重視されることもあるが、ここでは、伝統的な「私生活をみだりに公開されない権利」として理解した上で、「原則公開」の趣旨に抵触しない限度で、不開示情報として規定すべきであろう。何故なら、情報プライバシー権は、情報公開の制度目的と対立する契機を孕むものであり、「情報隠し」の口実に利用される虞がある一方、同権利は、本来個人情報保護制度の下で認められるべきものだからである。その他、企業秘密等の場合にも、同様の考慮が必要となる。

次に、「各人にとって利用しやすい制度」の確立である。情報公開制度がうまく機能するには、請求手続や開示方法が住民にとって利便性のあるものでなければならない。そのために必要なのは、窓口相談の的確な対応と検索システムの充実、及び適正な手数料である。ただし、濫用的な大量請求への対応は、別途考えておかなければならない。が、「手数料

の引き上げ」で対処するといった安易な方策は、情報公開制度の本来的機能までも阻害することになりかねないから、採るべきではない。

最後に、「公正で迅速な救済制度」の確立である。請求拒否決定があった場合に採り得る手段としては、行政不服審査法による不服申立てと、行政事件訴訟法による取消訴訟がある。後者は第三者性および公平さにおいて優れてはいるが、多くの時間と多額の費用を要するため、迅速な救済制度としては十分でなく、前者に期待せざるを得ない。ところが、通常の不服申立ては、原処分の処分庁か直近上級行政庁が審査するから、この場合だと、その決定を下した行政機関の長に対する異議申立てということになり、客観的な判断が期待し難いのである。そこで、中立的な第三者性を持った情報公開審査会を設置し、その不服審査を保障することにより、合理的な解決が図れるようにしておく必要がある。

### Ⅲ．情報公開条例の制定における問題点

#### 1. 条例の目的

(1) 条例の目的規定は、個別規定を解釈・運用するに際して指針を示すものであり、例えば、開示拒否をめぐる争いが生じた場合、目的規定の中に「知る権利」が明記されていると、「公開を制限する規定は、知る権利の具体化という制度の趣旨が損なわれないように、合理的理由のある必要最小限度のものにとどめられなければならない[ない]」（京都地判平成3・3・27判タ775号85頁）という司法的判断を導き出すことができる。ここに「知る権利」を明記すべきか否かが問題となる理由がある。ただ、注意を要するのは、実際に開示か不開示かを決するのは、不開示情報の規定の仕方によるのであり、「知る権利」の明記から直ちに開示範囲の拡大が帰結されるのではないということである。この点に警戒感を持つとすれば、それは裁判官の政策的判断能力を疑うことを意味するであろう。

(2) ところで、情報公開法は、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」(同法1条)として、「知る権利」ではなく「説明責任」を明記した。その理由として挙げられるのは、「知る権利」は憲法上明文規定がなく、解釈上も様々な見解があるほか、最高裁も行政情報の開示請求権としての意味での「知る権利」をまだ認めていないから、この文言を用いることは解釈・運用の混乱を招くというものである。しかし、憲法上同じく明文規定がないだけでなく、議論の乏しい「説明責任」を用いれば、解釈・運用の混乱を防ぐことができるとする理由を理解するのは至難である。のみならず、「説明責任」が単なる理念に止まらず、法的拘束力を有する概念だとするなら、かかる法概念が、国民主権という憲法上の構成的規範原理から導き出せるものなのか、極めて疑わしい。ただ、この限りでは、同じことが「知る権利」についても当て填まる。また、「説明責任」も「知る権利」を否定するものでないことは容易に理解し得るところである。説明責任が発生するには、「説明を求める権利」がまず認められていなければならないからである。してみると、外交・防衛情報といったセンシティブな情報を保管する国政レベルにおいて、「知る権利」を明記することは無反省な権利行使を誘発することになりかねないため、次善の策として「説明責任」を明記するに止めたと考えられないではない。

(3) これに対し、地方行政レベルでは、最善の策を阻む要因はほとんどない。むしろ市民参加を保障する直接民主主義は、地域的連帯感と具体的な利害関係を共有する自治体(特に市町村)でなければ実現し難いものであるから、「知る権利」の根拠を国民主権に求めれば、論理の希薄

さを感じさせるが、住民自治を含意する「地方自治の本旨」（憲法92条）に求めるならば、具体性を帯びた論理に変わるであろう。確かに、「説明責任」も、国民から行政権の行使を託された者は行政の運営について国民に説明する責務があるし、また説明できるように運営しなければならないとする考え方であるから、運用によっては「知る権利」と同じ目的を達成し得ないではないが、これまた運用によっては、自治体は不都合のない範囲でその諸活動について説明すれば足りるということにもなり得るのである。従って、かかる「説明責任」は、住民の「知る権利」の行使に対する実施機関の法的な責務規定として、明記されるべきであるように思われる。

のみならず、「知る権利」から「知らせる権利」を派生させることにより、情報提供に画期的な変革をもたす契機になり得るという利点も見逃せない。情報提供とは、行政機関が法的義務なくして不特定多数の住民に対し、加工・編集した情報を提供することであるが、これだけでは情報の範囲に限界がある。今ここに、他の住民に提供したい情報があるとしても、これを行き渡らせるには多大なコストがかかるから、消極的にならざるを得ないであろう。そこで、自治体が、情報のネットワーク基地として、住民から情報の提供を受け付け、それをストックし、市政に反映させるだけでなく、同じく必要とする住民にも提供することになれば、情報公開と情報提供の総合的な推進も可能となるのではなかろうか。

「説明責任」からは、かかる構図は描けない。

(4) かつて、条例に「知る権利」を明記していたのは、大阪府、京都府と沖縄県だけという時期もあったが、最近の条例改正の中では、東京都や北海道をはじめとする少なからぬ都道府県条例で見られるほか、市町村条例にもごく普通に見られるようになっていく。このことは、本来「民主主義の実効化（行政の民主的統制）」と「個人の人格の自由な発展」という二つの目的を有している情報公開制度が、正しく理解されつつあ

ることの証左なのかもしれない。立場によっては、「知る権利」を明記すべきか否かの議論に何の意味も見出さない向きもあろう。しかし、「知る権利」という錦の御旗が、国民の情報公開制度に対する関心を高め、法制化を推進する原動力となったことは否定し切れない事実である。ならば、産声をあげようとしているときに、引きずり降ろす理由は全くない。その自治体が、本気で情報公開制度に取り組もうとしているか、建前だけのポーズでよしとするに止まるか、その試金石になっているといっても過言ではない。

## 2. 実施機関と対象情報

(1) 情報公開制度の適用対象たる実施機関とは、情報を公開し、その他条例上定められた義務の主体となる機関をいい、首長（知事・市町村長）や各種の行政委員会・行政委員が挙げられるのは当然であるが、市町村レベルでは、行政機関とは言えない議会や外郭団体に対し、条例で情報公開を義務付けられるか否かが問題となる。

情報公開法は、三権分立の観点から国会を同法の適用対象機関にしなかったが、地方議会は、住民の代表機関であるという点では国会と同じ性格を有するものの、自治権の最高機関たる地位にあるわけではない。また、情報公開条例が住民の市政に対する民主的統制を一つの目的とし、議会が政策形成過程において果たす役割の大きさを考えるならば、実施機関から除外しなければならないとする理由はない。実際、自治体の中には、議会を執行機関と同一の条例で実施機関とするところがあり、栃木市も、要綱制定当初から情報公開の対象機関としている。ただ、その場合に問題視されるのは、例えば議長の行った委員会議事録不開示決定に対して不服申立てがあるとき、それを執行機関の設置する情報公開審査会に付議できるかどうかであるが、独自の機関を設けても、第三者性の担保は図れないから、肯定的に解するほかないであろう。



これに対し、外郭団体については、業務内容や自治体との関係も様々であるから、各団体について個別的検討を行った上で必要な措置を講じべきなのかもしれない。しかし、自治体の出資率が極めて高い団体や、高額補助金を受けて運営されている団体の場合には、租税負担者である住民に対して公費支出の「説明責任」を果たすべきであるから、実施機関と同視してよいと思われる。また、自治体から行政事務を行う権限を委任されたり、国民の生命・健康に重大な影響を及ぼす業務を行う団体についても、みなし規定を置くなどして、実施機関として扱うのが合理的である。それ以外の団体については、直接適用を避け、自治体が間に入って文書等の提出を求めることができるような規定を置く方が望ましいであろう。

(2) では、情報公開制度における対象情報の範囲についてはどうか。この問題は、対象情報を文書に限るか否かという形式的な観点からと、いつの時点で対象情報とするかという時期的な観点から検討することが有用である。

まず、形式的な観点で捉えれば、対象情報は文書化されたものに限るとするのが一般的であろう。自治体が保有する情報の大部分は文書であり、公開の方法も容易だからである。しかし、コンピューターに入力されている情報の中には、それに対応する文書が存在しないものがあるほか、ほとんどの自治体が業務を電算化させ効率化を図っている現在、これらの情報を開示請求の対象からはずすことは、情報公開制度の意義を弱めることになる。将来、紙質類以外の媒体が益々日常的になることは確実に予想され、文書化するよりもフロッピーに落として引き渡す方がコストも削減できることを考えれば、情報公開法のように、電子情報も含むとする立場が妥当である。ただ、現時点では、内容を公開部分と非公開部分を分離させて視聴取することが技術的に困難であり、また、内容を知るには特別な機器を備えなければならないといった課題も残され

ているから、当面は、出力され文書化されたものを対象とせざるを得ないが、OA化の進展に即した体制を確立することが、責務として要請されなければならないのである。

一方、時期的な観点で捉えれば、通例、対象情報は決済後の文書に限るということになるのかもしれない。決済前の文書は、自治体の最終決定に先立つ準備段階の書類としての役割を果たすものが多く、その内容について自治体は責任ある対応ができないし、情報公開後に内容変更があった場合、結果的には住民に誤った情報を提供したことになり、行政に対する信頼を失う事態が懸念されるからである。しかしながら、この問題点は、決済前の文書を一旦対象情報とした上で、「公開しないことができる情報」として扱うことでも十分解消できるから、決済後の文書に限るとする決定的な理由にはなり得ない。むしろ決済前の文書を含むとする方が、住民参加の観点からは望ましい。というのも、政策形成過程に参加しようとする住民にとって、対象情報が決済後の文書に限定されてしまうと、住民意思をその政策に生かす機会が事実上なくなり、情報公開の意義が減殺されてしまうからである。もっとも、決済前の文書も含むとなれば、職員が職務遂行上書き留めた個人的なメモまでが対象情報になりかねないという問題が生じる。ここで有用となるのが、情報公開法が採用した「組織共用文書」(法2条2項)という考え方である。即ち、決済等の事務処理手続を経たものに限らず、行政機関が組織として業務の必要性に基づき保有するものであれば、すべて対象になるとするもので、その結果、検討の途中段階にある文書を一律に対象外に置くのではなく、開示により生じる支障を個別具体的に判断することになるほか、個人的メモであっても、他の公文書に添付されるなどして組織的利用の要件を満たせば、公文書としての性格を有することになるのである。いかなるものが組織共用文書に該当するのか、今後明らかにして行く必要があるが、可能な限り対象情報の範囲を広げようとする姿勢は、高く

評価されよう。

### 3. 不開示情報

(1) 情報公開制度は、住民の「知る権利」を保障し、自治体の「説明責任」を全うさせるため、対象情報の「原則公開」を帰結するものである。しかし、他方で、自治体が保有する情報の中には、公開すれば住民のプライバシーの権利や企業の業務上の利益を侵害したり、行政の適正な運営を妨げるものが存在する。そこで、開示によって得られる利益と不開示によって守られる利益とのバランスを図る必要が生じるが、それを可能にする規定のあり方については、足して二で割る方式ではなく、「原則公開」を堅持したものでなければならない。つまり、まずは不開示情報の限定的な類型（個人情報、法人等情報、行政執行情報、法令秘情報）を設け、各類型を可能な限り明確かつ必要最小限の不開示範囲に止めた上で、不開示情報を除いて開示しなければならない旨を明示し、さらに、不開示情報の保護利益を優越する公益上の理由があれば、実施機関の裁量で開示可能とすべきなのである。

(2) 不開示情報につき、まず挙げられるのが個人情報である。これは「みんなのもの」というよりは「各人のもの」であるから、住民による「知る権利」の行使に対しても保護されなければならない。その保護の仕方としては、特定の個人を識別できる情報を不開示とする「個人識別型」と、個人識別情報のうち一般に他人に知られたくないと望むことが正当と認められるものを不開示とする「プライバシー保護型」とがある。後者の方がより限定的ではあるが、プライバシーの内容が確立していない状況では、前者の方がより明確な基準といえる。しかし、個人識別型の場合、開示しても支障のない情報まで一律に不開示とする虞があるので、例外として開示を義務付けるものを別途規定しておかなければならない。その際、多くの自治体で規定されているのは、①法令等により何

人も閲覧できる情報、②公表を目的として作成・取得された情報、及び③法令の届出等に伴い作成・取得した情報で公開が公益上必要と認められるもの、という内容である。ただ、このままでは適用範囲が狭く解される余地があるので、情報公開法のレベルにまで引き上げる必要がある。即ち、①と②を「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」（法5条1号ただし書イ）に変更するほか、③を「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」（同条項ただし書ロ）に変更し、個人情報と雖も、他の利益との比較衡量により開示される場合があることを明示すべきであろう。

さらに、公務員の職務遂行に関する情報については、個人識別情報であっても開示の利益を優越させる必要がある。従来、この点を規定する条例があまりなかったため、公文書に公務員個人の「職と氏名」が記載されている場合の取扱いが問題となった。このうち、公務員の「職」は、その職務遂行と密接不可分の関係にある以上、説明責任を果たすため不開示情報から外すことについては、さしたる異論は見られない。ところが、公務員の「氏名」は、私生活においても個人を識別する情報として用いられるので、これを開示することによる公務員個人の私生活への悪影響が危惧される。そこで、情報公開法は、「氏名」については5条1号ただし書イによる開示・不開示の判断に委ねたのである。その結果、中央省庁の課長補佐以上の者に限り氏名は開示されることになるが、この区別に合理性は見出し難いように思われる。私生活保護の観点から、自宅の住所と電話番号を不開示情報とするのは当然であるが、例えば、接待の場に出席した職員の氏名や起案過程における担当職員の氏名は、個人の呼称というよりむしろ担当職員の明示と考えられるから、開示すべきであろう（但し、補助公務員は除くべきである）。では、接待や交際の相手方の氏名はどうであろうか。公務員であれば、一般職のみならず特

別職も含め、不開示とすべき理由は存しないが、それ以外の私人の場合が問題となる。この点、私人であっても公金で接待を受けている以上、その氏名を公開すべきだとの意見もあり得ようが、接待される者に、必ず公金による接待か否かを確認せよというのも非現実的である。公金支出の機会を設定した側（従って、接待を要求した私人はこれに含まれる）の氏名の開示だけで、制度目的の達成は必要かつ十分である。

（3）次に挙げられるのは、法人等情報である。同情報の不開示規定は、法人・個人の事業活動に「明らかに不利益」を与える場合に不開示を認める部分と、侵害結果を引き起こす状況になれば開示を義務付ける部分とから構成されている。法人も人権享有主体として経済的活動の自由を有しているから、技術開発、経営、信用等に関する情報は、「知る権利」の行使に対しても保護されなければならない。しかし、その保護の程度は個人情報の場合と同じである必然性はなく、その活動が社会に与える影響の大きさを考えれば、個人情報よりも「原則開示」を貫くことが許されるであろう。この意味で、情報公開法が不開示の範囲につき、「当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する」場合に限定した（法5条2号イ）ことは妥当である（但し、害する「おそれ」とした点には再考の余地がある）。

一方、情報公開法が、公にしないとの条件で法人等から任意に提供された情報（任意提供情報）も不開示情報とした点（法5条2号ロ）については、評価が分かれよう。メリットとして考えられるのは、情報提供者の非公開扱いへの期待と信頼を保護することにより、行政機関が行政目的を達成する上で必要な情報を入手しやすくなるということである。が、その反面、本来非公開扱いにする必要のない情報にまで特約を付ければ不開示となるので、運用如何によっては、結果的に不開示部分が増大しかねないというデメリットがある。もっとも、情報公開法も、後者の点は十分に意識しており、「当該条件を付することが当該情報の性質、

当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」という絞りをかけている。となれば、問題は次の点に帰着する。即ち、第三者から得た情報について開示請求がある場合、後述の通り、その者に通知をして開示を争う機会が与えられているから、それ以外に権利保護を図る必要があるのかどうかである。困難な問題ではあるが、例えば、開発途上にある技術やある種のアイデア・ノウハウの中には、その当時としては「正当な利益」とまで評価することが困難なものもあり、まして「害することが明らかな場合」にしか保護されないとすれば、企業の「将来的利益」の保護として不十分であるといわざるを得ない。従って、不開示期間を明示するという加重要件を付加すれば、情報公開法の立場を支持できるように思われる。

(4) 第三に挙げられる行政執行情報については、従来、①行政運営情報(行政の公正・適正な執行を維持するために不開示とされる情報)、②他機関との協力関係情報(国・他の自治体等との協力関係を維持するために不開示とされる情報)、③意思形成過程情報(意思形成過程を適正確保するために不開示とされる情報)、及び④社会的障害防止情報(公共の安全と秩序を維持するために不開示とされる情報)に類別して規定されているのが一般的である。これは、細かく類型化することによって概括的に過ぎる規定方式を避け、可能な限り不開示の範囲を限定しようとする趣旨である。しかし、一つの情報が複数の類型に該当したり、個人情報や法人情報と重複する場合も多いため、必ずしも限定的機能を果たしているとは言えない。

これに対し、情報公開法は、例えば③について、「国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがある

もの」（法5条5号）というように、「意思形成過程」という包括的な概念を意図的に避けた上で、不開示とすることを正当化する支障を具体的に列挙し、しかも「不当に」という限定化を行っている点が注目される。もとより、これで不開示基準が明確になったとは言い難いが、おそらくこれ以上の基準の厳格化は、判例・学説に委ねざるを得ないであろう。一つのより厳格な基準として、情報の中身が事実に係わるものであれば「原則公開」とし、評価にかかわるものであれば「原則不開示」とすることも考えられないではないが、事実の調査も政策的評価が混入し、実際問題として両者を区別できない場合もあるので、有効な基準と言い得るか疑問がある。

一方、上記4類型のうち、最も問題視されているのが、②他機関との協力関係情報である。通例、「国又は他の地方公共団体（以下「国等」という。）の機関からの協議、依頼等により作成し、又は取得した情報であって、公開することにより、国等との協力関係を著しく害すると認められるもの」（栃木市公文書公開実施要綱6条3号）という規定方式になっているが、しばしば指摘されているように、主観的な運用の危険や国等他機関側の一方的意向による不開示の危険は否定し切れない。加えて、地方分権推進の観点からは、独自の不開示情報とするのは不適切であり、他の不開示情報（特に、③を「審議、検討又は協議に関する情報」として改めたもの）で対処すれば足りるように思われる。

(5) 最後に、法令秘情報について検討しておこう。地方自治法14条1項が、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる」と規定していることから、法令により不開示とされる情報については、条例上も不開示とせざるを得ない。問題となるのは、「法令」の中に条例が含まれるかという点と、通達の扱いをどうするかという点である。思うに、各自治体の他の条例で不開示とされた情報が、情報公開制度の目的に照らして合理性を

維持し得る限り、不開示情報とすることにさしたる異論はないであろう。ただ、法形式の面で、条例を法令と同列に置けるか疑問なしとしないので、「法令又は条例の規定により……」とする方が適切である。

これに対し、通達は、行政組織内部でのみ拘束力を持つもので、外部関係にある国民の権利・義務に対して直接影響を及ぼすものではないから、通達の示す法令の解釈に基づいて不開示としても、対外的には、自治体の職員がもとの法律の解釈をして不開示にしたことになる。とすれば、通達は「法令又は条例」に含まれるとは考えられないし、考えるべきものでもないであろう。上記③意思形成過程情報に対する扱いと同じでよいように思われる。

#### 4. 請求手続

(1) 請求手続において最初に問題となるのは、請求権者の範囲をどこまで拡大し得るかである。従来の条例の規定方式によれば、自治体内の住民以外に「利害関係者」にまで拡大する立場が一般的であった。情報公開制度の目的が、住民の行政参加の推進と行政に対する信頼確保にあると考えられていたからである。しかし、情報公開法3条は、開示請求権者を「何人も」と規定し、外国に在住する外国人であっても情報開示の請求を可能にした。国民主権の観点からは、その主体は国民に限るとしてもよいはずであるが、我が国が広く世界に情報の窓を開くという政策的観点から、外国人を排除しないことにしたのである。確かに、情報公開制度の実施に伴うコストは国民の税金で賄われており、不服申立てや訴訟提起の権利を国民以外の者にまで認めることに抵抗がないわけではない。しかし、情報の特殊性として、一般行政と異なり、「受益と負担」という関係では律し切れない面がある。例えば、外国人が我が国に存する情報を入手して、我が国に対して深い関心を示したり、調査して気付かなかった問題点を指摘するようにでもなれば、結果的には国民にとつ



て有形無形の利益となり得る。のみならず、たとえ請求権者を限定しても、我が国の国民をダミーとして使えば容易に潜脱できるから、限定する実際の効果は望めないのである。

以上のことは、基本的には自治体レベルにおいても当て填るかほか、その自治体行政に利害関係を有する者と有しない者との間に明確な境界線を見出し得ないとなれば、情報公開法の立場を完全に否定することはできないであろう。しかしながら、知る権利の根拠を住民自治（地方自治の本旨）に求める場合には、住民であることを出発点とせざるを得ないし、実際問題として、全く個人的な関心に基づく開示請求者まで、取消訴訟の原告になり得るならば、とりわけ市町村にとっては過重な負担となろう。従って、制度理念により請求権者の範囲を拡張しなければならないとしても、「請求理由を明らかにすることができる者」までとする方が、次に述べる手続的観点からも妥当なように思われる。

(2) 「各人にとって利用しやすい制度」は情報公開の基本原則であり、行政機関の事務処理が適正かつ円滑に行われなければならないのも、専らこのためである。現在、開示請求は、一定の書式に従った書面で行われているが、これは、事実関係を明確にするとともに手続の正確さを担保するためである。従って、口頭又は電話による請求を認めず、様式外の書面請求には補正を要するとしても、そこには合理性が認められる。問題は、請求書に請求理由（利用目的）欄を設けていることが許されるのかという点と、郵便・FAX・電子メールによる請求は認められないかという点にある。

前者の問題意識はこうである。情報公開制度は「行政機関の保有する情報は住民との共有財産」という認識から制度化されたものであるから、請求理由を問うべきではないし、請求者の真に必要とする情報を探索する手がかりにはなり得るとしても、それは窓口相談でも可能であるから、住民を制度利用から遠ざけるような記載項目をことさら要求すべきでな

いというのである。しかしながら、第一に、「住民との共有財産」であるから、住民以外の者が請求する場合にこの記載を求めたからといって必ずしも不当ではない。第二に、例えば個人情報が開示請求された場合、その当人の意見を聴取することになるが、その際、請求者の利用目的如何によって対応が異なることもあるように思われる。第三に、濫用的大量請求か否かの判断基準になり得る。即ち、大量請求だから直ちに権利濫用になるというものではないから、濫用的大量請求か否かは利用目的との関連で判断するほかないであろう。とすれば、請求目的欄の記載内容を理由に請求を拒否することは許されないが、それとの関連性がないことを理由に拒否することは可能だと考えられるのである。

一方、後者の問題は、遠方に居住する者や身障者の便宜を考慮して、郵送による書面提出はもとより、FAXや電子メールによる請求を認めるべきではないかというものである。確かに、郵送については、所定事項の記載された書面が送付され、かつ開示請求の対象が明確に特定されている限り、正規の請求として認めることもできるが、FAXや電子メールの場合、原本性を欠く問題性に加え、行政機関における設置状況といった事務処理上の問題もあることから、直ちに実施することは困難である。ただ、対応が可能な自治体は、請求予約と捉え、本人確認や補正完了時点で正規の請求とする余地はあろう（但し、事務負担増加に伴う手数料の加算はやむを得ないと思う）。

(3) 開示請求を受け付けた自治体は、速やかに開示・不開示の決定をしなければならない。その決定期限は2週間程度とするところが多いが、やむを得ない理由があれば、決定期間の延長も可能である。「やむを得ない理由」の典型例としては、請求のあった公文書の内容が複雑で、開示・不開示の決定が困難な場合が挙げられるが、ここで特に考察しておかなければならないのは、①期間延長しても決定できない程の大量請求があった場合と、②請求に係る公文書に「第三者に関する情報」があるため、

その利益保護を図る必要がある場合である。

①の場合は、分割請求を求める等して対応することになるだろうが、拒絶されれば他の業務を犠牲にしても期限内で決せざるを得ない。再延長は他のケースへの悪影響が懸念され、情報への早期アクセスに対する合理的期待も裏切ることになるから許されないのである。そこで、情報公開法は、期限の特例を設けて、所定期間内に相当部分につき開示等の決定をすれば、残りの部分については相当期間内に決することで足りるとしたが（法11条）、同旨の規定は条例にも必要である。と同時に、その際、他の請求の受付を制限できる旨も併せ規定しておく方がよいであろう。

②の場合にも、情報公開法は、一般的に意見書を提出する機会を与えることができる旨を規定するだけでなく、公益上の理由から開示する場合には、意見書提出の機会を与えなければならないとする義務規定を設け、さらに、開示反対の意見書を提出したにもかかわらず開示する場合には、開示の実施までに2週間を据え置くことで、争訟の機会を保障している（法13条）。この点については、行政機関の事務負担を増やし、開示を不当に遅延させるとの批判もあり得ようが、一旦公開されれば予想し得ない不利益も考えられることや、開示・不開示の決定はあくまで行政機関によって主体的に行われ、第三者の意見に拘束されないことからすれば、迅速性の要請を踏まえつつできる限り告知・聴聞の機会を与えようとする趣旨の規定といえるのであり、行政手続におけるデュー・プロセスの観点から適切であると評価できる。従って、第三者保護規定による「原則公開」への悪影響は杞憂に過ぎず、条例にも同規定を設けるべきである。

(4) さて、こうして開示決定に至っても、最後に、その費用負担をどうするかという問題に直面する。地方自治法227条は、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる」と規定しており、情報公開はまさに「特

定の者のためにする事務」であるので、受益者負担の観点から、当該請求者が費用を負担することになるのは自然であり、徴収しなければ、制度目的を逸脱した安易な利用や事務執行に混乱を招くだけの利用が多くなる虞がある。しかしながら、他方で、情報公開制度は住民の「知る権利」と自治体の「説明責任」の制度化であるから、情報の開示は当然の事務ではないか、また、手数料の徴収は制度利用の阻害要因にもなり得るので、「各人にとって利用しやすい制度」という基本原則に抵触しないかとの疑問も生じる。

この点、情報公開法16条は、「実費の範囲内において政令で定める額の開示請求に係る手数料又は開示の実施に係る手数料を納めなければならない」とする一方、「経済的困難その他特別の理由があると認め」られれば減免することになっている。しかし、閲覧手数料を徴収することは、先の疑問を確信に至らせるもので不当である。従来、自治体では、窓口相談や公文書の検索に係るコストがあるにもかかわらず、閲覧を無料としてきたのは、情報公開を促進し、開かれた行政を実現するという政策目的があったからであり、この姿勢は堅持すべきであろう。濫用的な閲覧請求については、閲覧時間の制限等で対処すれば足り、閲覧料の減免規定だけでは、制度利用に対する萎縮的効果は完全には払拭されない。これに対し、複写等の費用に関しては、情報公開法の立場を支持し得る。複写に要する人件費・物件費は一般納税者の負担である以上、複写物は住民全体の所有物であるともいえ、開示請求した者にだけ帰属させるのは、他の納税者との公平を図る観点からは好ましくないからである。ただし、「できる限り利用しやすい額とするよう配慮しなければならない」

(同条2項)のは当然であり、さらに、たとえ主観的なものであっても、公益目的の実現が立証されれば、一般納税者も利益を享受したことになるから、納入した手数料を(一部)還付すべきである。なお、濫用的な複写請求への対応策として、手数料の徴収が有効であるとの考え方もあ

り得ようが、制裁的要因が手数料の額に反映されることは、正当な権利行使を不当に阻害することになるから避けるべきである。むしろ請求目的と合理的関連性のある範囲で権利行使するよう勧告し、従わなければ勧告内容と勧告に従わない旨を公表するとか、当該情報をどのように活用したかについて報告義務を課すといった措置を講ずる方が妥当なように思われる。

## 5. 情報公開審査会

(1) 「公正で迅速な救済制度」を具体化する情報公開審査会は、裁決権を持たない諮問機関であり、地方自治法138条の4第3項及び202条の3第1項に規定する執行機関の附属機関に当たる。従って、審査会が行う答申には法的拘束力はない。しかし、審査庁である実施機関の判断に、第三者的立場からの評価が加わって初めて客観性を獲得するのであるから、その答申を十分に尊重する義務があると言わなければならない。また、実際上も、答申内容に反する決定（裁決）をした場合には、住民からの訴訟を覚悟せざるを得ないし、答申を公表することにしておけば、世論の圧力によって、実質的には裁決機関と同様の機能を期待できるであろう。

(2) 問題は、情報公開審査会が適切な判断を行うために、どこまでの権限を持たせるかに存する。この点、情報公開法は、情報公開審査会に対して、次のようなインカメラ審理権限とヴォーン・インデックスの作成要求権限を与えた。即ち、審査会は、必要があると認めるときは、諮問庁に対し、「開示決定等に係る行政文書の提示を求めることができる」

（諮問庁はこれを拒めない）ほか、「開示決定等に係る行政文書に記録されている情報の内容を審査会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、審査会に提出するよう求めることができる」のである（法27条）。

インカメラ審査の意義として、公文書不存在の決定理由に対する国民の不信（検索が不十分ではないか、文書隠しの事実があるのではないかなど）を解消する有効な手段になり得ることや、不開示情報と評価したこととの妥当性や部分開示とした範囲の的確性の判断が容易になるといった点が挙げられる。もっとも、この審査を経た情報公開審査会の判断は訴訟においても相当の影響を持つとして、インカメラ審査に対し批判的な見方もできようが、独占禁止法80条のような「実質的証拠法則」が採用されていない以上、事実認定は専ら裁判官の自由心証に基づくといえるから、問題視するに値しないように思う。ただ、国の安全に係る情報とか、それを知ることによって審査会委員に害悪の及ぶ虞のある情報の場合には、審査会に提出するか否かについて慎重な利益衡量が必要である。情報公開法27条1項が「必要があると認めるとき」としているのも、この趣旨にほかならない。他方、ヴォーン・インデックスの作成は、対象となる公文書が大量にあるときの争点整理に役立つだけでなく、重要な資料が審査会に収集されることで、その他の訴訟にも有用である。

自治体の情報公開審査会においても、住民の「公正さ」に対する信頼を獲得し、実質的な救済を計るには、このレベルまでの権限は付与されるべきであろう。

#### IV. 情報公開条例の実施に向けての課題

(1) 情報公開制度は、行政情報の取扱いにつき「原則非公開から原則公開へ」のパライダイム転換を託されているだけでなく、市民生活にもその効果が波及するという意味で、まさに「劇薬」と称されるに値するものである。それだけに使い方を誤れば、行政側に過大な事務負担を押しつけるだけでなく、市民社会に無用の混乱をもたらすことにもなりかねない。この制度によって、民主主義を機能させ、知る権利を行使する

ための制度的障壁は、相当程度取り除かれようとしている。しかし、行政側に住民の要求を的確に認識し、迅速に処理していただくの体制が整っているのか、また、住民側に当該制度を利用し、問題意識をもって自らの生活そのものを改善しようとする覚悟はあるのか、さらに、マスコミに事実を追跡・発見し、多様な論評を加えるだけの力量はあるのかと問えば、多くの事実的または心理的な障壁が存在していることを意識せざるを得ない。いかにしてかかる障壁を低くしていくかが、情報公開制度の成否を決することになるのである。

(2) 事実的な障壁としてまず挙げられるのは、文書調査の不徹底と管理体制の不備である。情報公開制度を円滑に遂行するには、すべての公文書を調査・検討してどれが不開示情報に当たるかを決すると共に、その判断基準を設定しておかなければならない。また、どこに何をどのように保管するかも決めておかなければならないが、それ以上に重要なことは、日常的に公開を意識した文書作成の仕方とその管理のあり方を確立しておくことである。ただ、画一的にこの点を条例で規定することは現実的でなく、実務担当者の裁量を残す体制でない、かえって効率性が損なわれるであろう。要は、条例の施行までに、行政の責任において文書管理に対する職員の士気・練度を高めることが、制度実施に向けての大前提となる。

次に障壁となるのは、情報公開条例の趣旨と内容及び制度利用の仕方について、住民に周知させることの難しさである。市役所や関係機関に相談窓口を常設するほか、インターネット上での案内や24時間テープ案内を実施するだけでは十分でない。行政機関の側から町内会やPTAに対し広報活動を行ったり、他の市町村と協力してマスコミに対しPR番組の製作を依頼するなど、受動的な姿勢ではなく能動的な姿勢を示す必要があるように思われる。

(3) このような事実的な障壁以上に克服し難いと思えるのが、心理的

な障壁である。旧来の行政運営に慣れ親しんできた職員にとっては、理屈では理解できても感情面で納得し難い部分が多いはずである。旧来の方式がすべて間違いであったわけではなく、限界にきているというだけのことから、これは責められない。むしろ若手職員の意識改革に期待すべきであり、できる限り多くの若手職員が文書調査や管理改善に従事して、関心を高めて行くべきなのである。

意識改革は住民側にも必要である。情報公開はあくまで手段であって目的ではない。開示された情報を生かすも殺すも住民次第である。そこからいかなる問題意識を持ち、どのような意見を形成していくかが肝要であって、少なくとも行政側をやり込めること自体に価値を見出す者は、権限を行使すべきではない。「知る権利」を取得した住民にとって最も警戒すべき相手は、権利を規制しようとする者ではなく、権利を濫用しようとする者である。この者こそ、権利規制の正当化根拠を与えるという意味で、規制側の最大の協力者だからである。

が、最も意識改革を要するのはマスコミかもしれない。情報公開制度には、従来のマスコミの提供する情報に信頼をもてなくなっている住民が、マスコミの頭越しに情報にアクセスすることを可能にさせるという意義もある。もはやマスコミは、住民の「知る権利」の全面的代行機関ではない。以後期待したいのは、徹底した取材によって知り得た事実を正確に伝えること、即ち、どこまでが裏付けの取れている事実なのか、どこからが憶測に基づく事実なのかを示して報道すること、及び、一定の価値観や批判だけを押しつけるのではなく、問題意識を喚起させると共に多様な判断材料を提供すること、さらに、公開された情報がどのように活用されたかを追跡調査するという姿勢である。さすれば、住民側だけでなく行政側にとっても必要不可欠な存在となり得るであろう。

(4) ところで、情報公開制度にも限界のあることを認識しておかなければならない。それは、情報開示の請求がない限り開示されず、請求者



に対してのみ開示されることである。従って、普通の住民が当該制度を利用することにある種の戸惑いを覚えるのは不可避であり、使いこなせるまでには相当の時間を要するのではないかと思われる。そこで、情報公開制度と同時に、各種の情報提供施策（行政機関の裁量によって不特定多数の住民に対して保有する情報を提供すること）や情報公表制度（条例・要綱に基づいて行政機関が義務的に不特定多数の住民に一定の情報を提供すること）を拡充していかなければならない。もっとも、かかる情報公開の総合的推進を図るためには、行政機関が主体となって、行政機関と住民、あるいは住民と住民との情報・意見交換の場を提供することが必要であろう。住民が行政に対して抱いた疑問や意見はもとより、他の住民に知らせたい生活関連情報があれば、行政機関がそれを積極的に取り上げ、調査・確認した上で揭示・回答・反論したり、あるいは、別の回答・反論を一般住民に求めたりする等して、現在する距離感を少しずつ狭めていく努力が大切なように思われるのである。

その他、今後の課題としては、個人情報保護条例の制定や内部告発者保護条例の検討に移らなければならない。前者は、個人のプライバシー権（自己に関する情報をコントロールする権利）を保護し、市政の適正な運営に資するもので、情報公開条例とはその目的を異にしている。後者は、部署内での不正に気付いた者が外部にその情報を提供しても、懲戒・左遷されないよう保護するもので、集団執務体制が採られている我が国に異質のものを持ち込むことになるが、この条例の存在自体が不正行為への抑止となる可能性は十分にあり、多角的に研究する必要性は否定できないであろう。

## V. おわりに

未知の事態に対して責任ある対応をしなければならない自治体として

は、不安要因を拡大視する傾向に陥るのは、ある意味でやむを得ない。のみならず、「改革」は変えられる側にとっては過去の否定であり、苦痛を伴うが故に、現状のままだでも対応できると思いたいものである。しかし、新しいことを試みるより、表面的にでも対応できることでよしとするならば、既に退化が始まっていると覚悟しておいた方がよい。刻々と変わり行く時代には、現状を維持するだけでも、相当の改革を余儀なくされるからである。

ごく一部の利己的な衝動や功名心に駆られた開示請求者を恐れるあまり、要綱の条例化だけに止まったり、請求件数の減少を招くようにでもなれば、「失政」以外のなにものでもない。まずは栃木市民を信頼し、どこまで権限を適正に行使できるかを観察すべきであり、権限を持て余したり、特定の者だけが権限濫用するに止まるようであれば、見直しを図る際に、客観的事実を示した上で「時期早尚であった」と結論づけ、現状に見合ったレベルから新たにスタートさせればよいのである。これは決して「改悪」ではない。厳しい現実により的確に対応していくということである。果たして栃木市がどのような情報公開条例を制定するか、静かに見極めたいと思う。

#### 【主要参考文献】

兼子仁ほか編著『情報公開・個人情報条例運用辞典』（悠々社）

後藤仁・鈴木庸夫監修『情報公開制度の設計と運用』（地域科学研究会）

「特集・情報公開法の制定」ジュリストNo.1156

（本学法学部助教授）